

언론중재제도와 보도의 자유

이상희
연대 교수 · 중재위원

언론중재제도의 효율적인 운영과 대국민 홍보를 목적으로 한 언론중재위원회 지방토론회가 대구와 전주에서 지방언론계 · 학계 · 법조계 등 각계인사가 참석한 가운데 각각 개최되었다. 1986년 4월 25일 대구 금호호텔에서 열린 대구지방토론회에서 이상희 위원(연세대 교수)의 「언론중재제도와 보도의 자유」라는 주제발표와 토론이 있었고, 1986년 6월 17일 전주 코아호텔에서 열린 전주지방토론회에서는 안광식 위원(이대 교수)의 「오보의 문제점과 언론중재」라는 주제발표와 토론이 있었는데, 다음은 그 주제논문들을 초록한 것이다. 편집자 주

「언론의 자유」(freedom of press)라는 말은 18-19 세기의 계몽주의시대, 자유주의자들이 편 「자유주의이론」(libertarian theory)에서 유래되어 나온 개념이다. 17세기 중엽 밀턴(Milton)이 「아레오파지티카」(areopagitica)를 통해 검열받지 않는 출판의 자유를 당시의 영국의회에 탄원했을 때 그가 주장한 자유는 매우 소극적인 자유였다. 출판물에 대한 지나친 규제를 거두어 달라는 청원이었다.

이와 같이 소극적인 개념으로서의 언론의 자유가 18세기를 거쳐 19세기에 접어들면서 자연권이나 인간의 기본권과 같은 절대적인 개념으로 진화되어 자유주의이론의 기본요소를 이룬다. 당시의 자유주의 이론가들은 절대적인 이론의 자유만 보장하면 선과 정의가 풍미하는 사회가 이루어진다고 굳게 믿었다. 온갖 정보가 자유스럽게 유통될 수 있는 정보의 공개자유시장만 보장해 주면 완전무결한 사회가 이루어진다는 논리를 전개했다.

그러나 이들 자유주의 이론가들은 허구의 전지에서 그들의 논리를 전개했음을 간과해서는 안된다. 인간의 역사는 인간이 이성적 만물이 아닐 뿐 아니라 정보의 양화가 정보의 악화를

구축하지도 않는다는 사실을 실제의 경험을 통해 터득하게 됐다. 또한 정치권력의 구조를 견제하고 부정과 비리를 고발하는 기능을 다한 언론이 없었던 것은 아니지만 모든 언론이 다 사회목탁의 역할을 한 것은 아니다. 특히 신문과 방송이 대기업으로 성장하면서부터 영리추구가 불가피해졌고, 언론이 경제적 이익을 추구하지 않을 수 없는 상황조건에서 자체의 이익에 저촉되는 보도를 하기는 어렵다.

그리고 오늘날의 언론기관은 18-19 세기의 신문과는 다르다. 언론기관자체가 정치권력에 비견할 막강한 영향력을 작용하는 또 하나의 권력이 되었기 때문이다. 그래서 입법·행정·사법을 1, 2, 3 부라 하고 신문을 제 4 부, 라디오를 제 5 부라 부르다가 하면 요즘에 와서는 TV를 특부라 부르고 있다.

언론의 자유이론을 편 자유주의자들이 범한다는 오류는 「언론도 잘못을 저지를 수 있고 또 잘못된 보도를 할 수 있다」는 사실을 인정하려 들지 않았다는 것이다. 다시 말해 「신문없는 정부보다 정부없는 신문을 서슴지 않고 택하겠다」는 모순투성이의 말을 수정없이 받아들일 만큼 언론의 기능과 역할을 절대화했다. 그러나 오늘날에는 국적이 없는 신문이 있을 수 없고 또 국익을 위해서는 얼마든지 사실과 진실을 왜곡, 변형시킬 수 있다. 그뿐 아니라 언론사의 이익을 위해 사실을 과장하거나 조작하는 경우도 얼마든지 있다. 언론은 절대로 오류를 범하지 않기 때문에 언론의 자유만 보장하면 된다고 한 자유주의 이론가들의 주장이 잘못된 것임이 밝혀진 이상 언론도 권리에 따른 책임을 져야 옳다는 것이 명백해졌으며, 절대적 언론자유를 부르짖는 것은 시대착오적 망상에 불과하다. 신문과 방송(언론)이 무엇을 보도하고 무엇을 보도하지 말아야 하며, 무엇을 크게 보도하는 반면 무엇을 작게 보도하느냐는 한 나라의 정치, 경제체제와 국민의 수준 그리고 보도의 가치기준에 따라 달라진다. 미국이나 영국 같은 자유민주주의 국가에는 뉴스의 가치기준을 달리하는 엘리트지의 기능과 상업 황색지의 기능은 엄청나게 다르다. 이렇듯 상이한 기능을 하는 신문과 방송을 같이 묶음하여 언론이라 부르며 같은 기관으로 간주하는 것도 모순이다. 그런데 우리나라에서는 신문이 어렵고 거룩한 기능을 하는 과정에서 다소의 과오를 범한다 해도 그것을 탓하지 않는 것이 신문에 대한 예우로 생각하는 버릇이 한국 언론을 특징 지을 때 빼놓을 수 없는 하나의 전통이 되었다. 이런 전통은 방송과 잡지에도 그대로 이어져 언론을 상대로 항의를 하거나 소송을 제기하는 것이 매우 무모한 것이라는 일반적인 통념을 만들었다. 고의든, 비고의든, 과실이든, 무과실이든 언론이 오보를 범할 수 있는 개연성은 있다. 정확공정·신속한 보도를 저널리즘의 기본강령으로 삼고있다는 사실 자체가 언론의 오류성 즉 언론이 잘못된 보도를 할 수 있음을 전제한다. 선진자유민주주의 국가에서는 오보의 개연성을 인정하여 이의 정정을 의무화하는 자율기관을 두고 있다. 스웨덴에서 발달한 「옴부즈맨」 제도(Ombudsman), 영국신문평의회 그리고 일본의 신문협회심사실 등이 여기에 해당한다. 오보로 인해 피해자가 생기면 그 오보가 고의든, 비고의든, 과실이든, 무과실이든 이를 정정해줄 의무와 책임이 언론에 있으며, 오보가 났을 때 이를 즉각 정정함으로써 그 피해를 극소화할 제도가 확립 될 나라가 선진자유민주주의 국가임을

감안 할 때 오보의 정정을 권유하는 기관과 언론자유의 제한이나 규제와는 아무 상관관계가 없음을 알 수 있다. 선진외국의 엘리트신문은 오보의 정정을 당연한 의무로 생각한다. 그래서 정정란을 따로 두는 경우까지 있다. 마감시간이 있고(deadline pressure) 또 속도경쟁을 벌여야 하기 때문에 오보의 가능성을 전적으로 배제할 수가 없다. 이들은 정정보도의 불가피성을 처음부터 인정하고있을 뿐 아니라 정정보도를 내는 데 인색하지도 않다. 정부가 잘못하면 그 잘못을 바로 잡아야 하는 것과 같이 신문과 방송이 오보를 내면 지체없이 이를 바로잡는 것이 언론의 정도요 또 언론의 공신력을 높이는 길이다. 우리 나라 언론중재제도는 언론기본법 제 6 장 「언론침해에 대한 구제」에 의해 이루어졌다. 또한 언론기본법은 정정보도를 청구할 수 없는 예외를 명시함으로써, 정정보도청구권의 남용을 미리 방지하고 있다. 언론중재위원회는 중재신청자의 일방적인 주장만을 듣고 언론사에 정정보도를 내도록 강요하는 기관이 아니며, 흑백을 가리는 사직당국도 아니고, 옳고 그름을 판결하는 사법기관도 아니다. 언론중재위원회는 신청자와 언론을 중재하여 오보를 정정보도 주선하는 기관이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 언론사가 언론중재위원회를 언론자유를 간접적으로 규제하는 기관으로 잘못 인식하고 있는 것은 언론중재위원회의 기능과 설립취지를 제대로 알지 못한 데에서 비롯한다. 언론침해를 당했을 때의 구제책 중 가장 확실한 방법이 법원에 제소하는 것임에 틀림없다. 그러나 필자가 조사한 바로는 언론중재위원회가 설립되기 전에 오보를 사유로 언론사를 걸어 법원에 제소한 사례는 거의 없는 것으로 나타났다.그러므로 언론이 국민의 편에서 국민의 권익과 복지를 위해 기능하려면 국민이 두려워하고 경원하는 대상이 되기 보다 국민의 정당한 청원(petition)을 거리낌없이 받아들여야 한다. 오보의 정정을 위한 제도는 어느 나라에도 있고 또 당연히 있어야 할 제도이다 그리고 언론중재위원회가 자율기관이 아닌 법정기관이 되었다 해서 잘못되었다고는 결코 말할 수 없다. 언론중재위원회가 발족한 1981년부터 1986년 3월말까지 정정보도신청건수는 282 건에 달하며, 언론중재위원회의 발족으로 오보의 정정을 손쉽게 청원할 수 있게 된 것만은 부인할 수 없는 사실이다. 언론기본법에 규정된 언론중재위원회의 기능만으로는 오보의 정정을 타율적으로 강제할 수 없게 되어 있다. 그러나 오보의 정정이 자율적으로 이루어지지 않는다면 강제권을 발동해서라도 정정을 하도록 함으로써 오보로 인해 피해를 입은 사람이 구제되도록 해야 한다.언론중재위원회의 기능과 구조 그리고 중재절차 등을 규정한 언론기본법 제 6 장 「언론침해에 대한 구제」에서 제 49 조를 보면 「정정보도청구권」이라 명백히 규정하고 있는데, 이 조문의 문구는 정정보도청구권이라기 보다 반론권에 해당하는 내용으로 되어 있어 상당한 혼란을 빚고 있는 것이 사실이다. 예를 들면 제 49 조 1 항을 보면 「사실적 주장」이란 말이 나오는데, 이 「사실적 주장」이란 반론권에 해당하는 말이다. 왜냐하면 특정 의견을 주장 또는 개진하는 란인 사실이나 논평 또 비평란은 원칙적으로 정정보도의 대상이 되지 않고 반론권의 대상이 되기 때문이다. 따라서 정정보도의 대상은 원칙적으로 논평이나 비평란이 아닌 보도기사에 한한다고 보는 것이 옳다. 그런데 일반보도기사는 결코 주장일 수 없다. 이렇게 볼 때 언론기본법 제 49 조는 모순을 내포하고 있는 것이 사실이다. 「정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장」이란 말대신 「정기간행물과 방송에 공표된 사실」로 고쳐 정정보도의 대상이 논평이 아닌 일반보도 기사임을 명백히 해야 한다는 것이다.

언론중재위원회가 입법취지에 따라 기능하는데 저해요인으로 작용하는 또 하나의 조항이 언론기본법 시행령 제 41 조 4 항이다. 이 조항을 보면 「정당한 사유없이 중재당사자나 제 3 항의 요구에 응하지 않는 경우에는 중재가 성립되지 아니한 것으로 본다」 고 되어 있는데, 언론사가 출석하지 않았다 해서 이 사건을 불성립으로 처리한다는 것은 법리에 맞지 않을 뿐 아니라 상식에도 어긋난다.

언론사에서 일으키는 대부분의 오보는 사건의 내막을 충분히 조사하지 않고 보도하는데 있다. 다시 말해 언론의 속보성과 오보는 불가분리의 관계가 있다. 그러므로 신문이나 방송이 정정보도를 한다는 것은 떳떳한 일이지 결코 부끄럽게 여겨야 할 일이 아니다.

언론중재위원회는 오보로 명예가 훼손되고 권익을 침해당한 사람을 정정보도를 통해 구제해주자는 취지하에 구성된 기관이며, 언론사와 오보로 피해를 입은 피해자가 극한적 상황에까지 가지 않고 사전조정을 통해 문제를 해결하는 장점을 갖고 있다. 이렇게 볼 때 언론중재위원회는 언론사를 규제하는 기관이 아니고 언론사를 보호하는 기관이다.

국민은, 언론이 오보를 내었을 때 그 정정을 언론중재위원회에 주저없이 신청하는 용기가 있어야 진정한 의미의 민주 시민이 될 수 있으며, 우리 언론을 선진외국의 엘리트지와 같은 수준으로 끌어올리기 위해서도 언론중재위원회의 기능은 활성화되어야 한다.

정부도, 국회도, 법원도, 언론도 모두 국민을 위해 존재한다. 국민에게 피해와 해악을 미치는 기관은 마땅히 제재해야 한다. 언론이 진정한 국민의 입이 되고 국민의 권익을 옹호하는 기관이 되려면 스스로의 잘못으로 무고한 국민이 손해를 입는 일이 없도록 해야 하고, 또 어쩔 수 없는 사정으로 오보를 범했을 때는 지체없이 이를 정정해 주는 떳떳한 자세를 취해야 할 것이다.

- 서울대 문리대 영문학과, 연세대 대학원(정치학박사).
- 저술 : 「TV 인간론」, 「매스커뮤니케이션사회화」, 「매스커뮤니케이션총론」 외 다수
- 현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 위원